Naciones Unidas S/2016/902



Consejo de Seguridad

Distr. general
27 de octubre de 2016
Español
Original: inglés

Carta de fecha 26 de octubre de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

En la presente carta se exponen los acontecimientos que rodearon el plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016 en Colombia, las decisiones que han adoptado desde entonces el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP) y mis recomendaciones con respecto a la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, de conformidad con las resoluciones 2261 (2016) y 2307 (2016). Me propongo presentar mi primer informe sobre la marcha de las actividades de la Misión a más tardar el 26 de diciembre de 2016, al término de los 90 primeros días de su mandato de 12 meses.

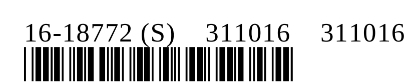
Acontecimientos recientes

El 26 de septiembre de 2016, después de cuatro años de conversaciones de paz celebradas en La Habana, el Presidente de Colombia y el líder de las FARC-EP firmaron en Cartagena (Colombia) el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Una de las disposiciones del Acuerdo Final era que su entrada en vigor estaría sujeta a un plebiscito que se llevaría a cabo de conformidad con las modalidades que decidiera la Corte Constitucional de Colombia.

El plebiscito tuvo lugar una semana más tarde, el 2 de octubre de 2016, después de una campaña de un mes de duración que, aunque fue muy reñida, resultó ser una de las más pacíficas de la historia del país. El índice de participación fue muy bajo (37%) y se impuso el “no” por un margen muy reducido (54.000 votos, lo que equivale al 0,15% de los votantes censados). Aunque el “sí” fue mayoritario en muchas zonas rurales, donde el conflicto había sido más intenso, el “no” se alzó con la victoria en muchas ciudades, con la excepción de Bogotá, Barranquilla y Cali.

De conformidad con la decisión de la Corte Constitucional, el resultado del plebiscito hizo legalmente imposible que el Presidente pudiera aplicar el Acuerdo Final. El Acuerdo Final incluía el Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas, concertado el 23 de junio de 2016, cuyas estipulaciones se exponían en mi carta del 22 de julio de 2016 dirigida al Consejo de Seguridad (S/2016/643) y, con más detalle, en mi informe del 18 de agosto de 2016 (S/2016/729). Al mismo tiempo, la Corte reafirmó la responsabilidad constitucional del Presidente en lo relativo a mantener el orden público, lo cual incluye las negociaciones con grupos armados.

16-18772 (S) 311016 311016





Al amparo de su autoridad constitucional, el 29 de agosto de 2016 el Presidente declaró, al mismo tiempo que las FARC-EP, un cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo . El cese al fuego bilateral, así como el cese al fuego unilateral que habían declarado las FARC-EP en 2015, se mantuvo con un número muy bajo de incidentes en los meses anteriores, cuando ambas partes y la Misión se estaban preparando para aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Cese al Fuego y Dejación de las Armas. Según comuniqué al Consejo en mi informe del 18 de agosto, entre otros preparativos se redactaron varios protocolos sobre las reglas del cese al fuego, el funcionamiento de un mecanismo tripartito para verificar el cumplimiento del cese al fuego y la seguridad de los integrantes del mecanismo. Los preparativos también incluyeron la colaboración con el Gobierno en el despliegue del mecanismo tripartito a nivel nacional y regional, la realización de visitas a posibles ubicaciones en las localidades., y actividades de divulgación dirigidas a las comunidades locales con objeto explicar el cese al fuego y el mandato de la Misión.

En la tarde del 2 de octubre de 2016, cuando se conocieron los resultados del plebiscito y cundió la preocupación de que la victoria del "no" pudiera dar lugar a la reanudación de las hostilidades, el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, y el líder de las FARC-EP, Timoleón Jiménez, reiteraron el pleno compromiso de ambas partes con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo que llevaba en vigor desde el 29 de agosto de 2016.

Comunicado conjunto del 7 de octubre de 2016

El 3 de octubre de 2016, los responsables de los equipos encargados de negociar la paz en nombre del Gobierno y de las FARC-EP se reunieron en La Habana para examinar el camino a seguir. Sus debates se plasmaron en un comunicado conjunto publicado el 7 de octubre en el que se esbozaban las siguientes medidas: entablar un diálogo político dirigido por el Gobierno con los partidarios del "no" y los ciudadanos en general, que podría llevar a las partes a hacer ajustes en el Acuerdo Final; preparar un protocolo temporal para consolidar el cese al fuego mediante una separación clara de las fuerzas, el establecimiento de normas de conducta y la aplicación del mecanismo tripartito mencionado en la resolución 2261 (2016) para consolidar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y garantizar la seguridad de ambas partes y la protección de las comunidades en las zonas de conflicto; y continuar las medidas de fomento de la confianza que se habían puesto en marcha en el transcurso del año anterior, como el desminado humanitario, la sustitución de cultivos, la salida de menores de las filas de las FARC-EP y la búsqueda de personas desaparecidas.

En el mismo comunicado, las dos partes solicitaron al Secretario General, y por su conducto al Consejo de Seguridad, que autorizara a la Misión a verificar el futuro protocolo de cese al fuego en su calidad de entidad coordinadora del mecanismo tripartito. Las funciones de la Misión relacionadas con el protocolo de cese al fuego serían idénticas a las que se le conferían en la resolución 2261 (2016), excepto la verificación de la dejación de las armas por las FARC-EP, que se aplazaría hasta la conclusión satisfactoria del diálogo político y la adopción de un nuevo Acuerdo Final.

Tras el plebiscito, los líderes de la oposición al Acuerdo Final pusieron de relieve su propia determinación de lograr la paz, la necesidad primordial de preservar el cese al fuego y su apoyo a la verificación internacional de este por la Misión. El Presidente Santos inició el diálogo con los grupos y personas partidarios del Acuerdo Final y con quienes se oponían a él, incluido el ex-Presidente y actual senador Álvaro Uribe. Al mismo tiempo, hubo numerosas manifestaciones pacíficas en varias ciudades colombianas, especialmente de estudiantes y jóvenes, en las que los participantes pidieron que se pusiera fin al conflicto y se concertara cuanto antes un acuerdo de paz. En el momento de redactar el presente informe se habían presentado formalmente la mayoría de las propuestas de los líderes de la oposición, y el Gobierno había elaborado un paquete de reformas que examinaría con las FARC-EP en La Habana. Cabe señalar que, si bien se han mostrado críticos con muchas de las disposiciones del Acuerdo Final, los líderes de la oposición no han cuestionado el Acuerdo sobre Cese al Fuego y Dejación de las Armas ni su verificación por un mecanismo tripartito de monitoreo y verificación, con la participación de observadores del Gobierno y las FARC-EP y coordinado por la Misión.

Protocolo de cese al fuego del 13 de octubre de 2016

El 13 de octubre de 2016 las dos partes concluyeron el protocolo de cese al fuego, con la participación de la Misión, y lo firmaron. El 20 de octubre se dictó un decreto presidencial para facilitar la aplicación del protocolo. A continuación se resumen sus características principales y las tareas que conllevaría su verificación por el mecanismo tripartito. Esas tareas son muy parecidas a las recomendadas en el párrafo 10 de mi informe del 18 de agosto y autorizadas por el Consejo de Seguridad en su resolución 2307 (2016).

El protocolo del 13 de octubre de 2016 establece una separación de las fuerzas, con carácter temporal, para salvar la distancia entre la situación actual, en la que las estructuras desplegadas por las FARC-EP están demasiado dispersas por todo el país para poder verificar fehacientemente el cese al fuego, y la separación de las fuerzas prevista en el Acuerdo sobre Cese al Fuego y Dejación de las Armas. El Acuerdo dispone que, en su momento, se establecerán 27 zonas y puntos locales donde las FARC-EP agruparán en última instancia a sus combatientes y milicias, y la Misión recibirá sus armas. Según el Acuerdo, la dejación de las armas se prolongará 180 días.

El concepto de separación de las fuerzas que consta en el protocolo del 13 de octubre de 2016 prevé que las FARC-EP trasladen a sus combatientes y milicias a entre 50 y 60 puntos de preagrupamiento temporal que aún están por definir. El ejército reposicionará a sus unidades para que haya una distancia mínima de 3 km entre estas y los campamentos de las FARC-EP establecidos en cada uno de los puntos de preagrupamiento temporal. Debo añadir que el protocolo confiere al Gobierno la responsabilidad de prestar apoyo logístico a los puntos de preagrupamiento temporal. Ese será un aspecto importante para asegurar la sostenibilidad del cese al fuego. En los primeros 30 días desde la firma del protocolo, esa responsabilidad recaerá en las FARC-EP.

El protocolo dispone que las dos partes se atendrán a las normas acordadas el 5 de agosto de 2016, mencionadas en el párrafo 3 de mi informe del 18 de agosto,

que incluyen el compromiso de abstenerse de una serie de actos que podrían conducir a un enfrentamiento armado, así como de todo acto de violencia o amenaza de violencia que pudiera poner en peligro a la población civil, en particular de actos motivados por cuestiones de género; y velar por la seguridad de todos los integrantes del mecanismo tripartito que se encargarán de verificar el cumplimiento del acuerdo, incluidos los observadores de la Misión.

La verificación del protocolo también se ajustará a lo indicado en mi informe del 18 de agosto de 2016. La Misión formará parte del mecanismo tripartito, en el que también participarán observadores del Gobierno y las FARC-EP, y lo coordinará. Desde la publicación de mi informe, el mecanismo ya se ha establecido en Bogotá y en seis de las ocho sedes regionales. En las próximas semanas tendrá lugar el despliegue en las otras dos sedes regionales y comenzará en las 27 sedes locales.

La diferencia entre la verificación del protocolo del 13 de octubre de 2016 y las modalidades para la verificación expuestas en mi informe del 18 de agosto consiste en que los puntos de preagrupamiento temporal y las unidades del Ejército desplegadas en sus inmediaciones no estarán en ubicaciones adyacentes a las 27 sedes locales del mecanismo de monitoreo y verificación. Por tanto, la verificación de la separación de las fuerzas y el cumplimiento de las normas del cese al fuego entrañará hacer visitas periódicas desde esas sedes locales a una serie de zonas, incluidos los puntos de preagrupamiento temporal, la zona de seguridad de 3 km de ancho y las zonas de operación de las unidades militares, cuyas dimensiones serán superiores a lo previsto inicialmente.

Las tareas básicas de la Misión serán idénticas a las descritas en el párrafo 10 de mi informe del 18 de agosto de 2016: a) organizar las operaciones del mecanismo, teniendo en cuenta la coordinación de tareas, el análisis de las amenazas y las necesidades logísticas; b) monitorear los emplazamientos locales y visitar los campamentos de las FARC-EP; c) vigilar las zonas de seguridad y visitar las unidades del ejército redesplegadas; y d) visitar los centros de población vecinos con objeto de interactuar con la población y las autoridades locales. Esa última es una de las funciones principales del componente civil de la Misión a nivel local.

La seguridad de los miembros de la Misión seguirá siendo responsabilidad del Gobierno de Colombia. Tanto el Gobierno como las FARC-EP reiteraron su compromiso de velar por la seguridad de los miembros de la Misión en el comunicado conjunto del 7 de octubre de 2016, en el que también invitaron a los países que habían aportado observadores a que siguieran desplegando a sus hombres y mujeres bajo la bandera de las Naciones Unidas. La Policía Nacional de Colombia seguirá responsabilizándose de la seguridad del mecanismo de monitoreo y verificación y de la Misión en general. Se ha creado una dependencia especial con ese cometido. El Departamento de Seguridad seguirá proporcionando apoyo operacional y asesoramiento en relación con el sistema de gestión, las políticas y los procedimientos de seguridad de la Misión, en estrecha cooperación con las autoridades colombianas.

Para llevar a cabo las tareas necesarias de verificación del cumplimiento del protocolo del 13 de octubre de 2016, la Misión mantendrá la estructura indicada en los párrafos 16 a 32 de mi informe del 18 de agosto y aprobada por el Consejo de

Seguridad en su resolución 2307 (2016). Hasta que entren en vigor las disposiciones relativas a la dejación de las armas por las FARC-EP se necesitarán alrededor de 400 observadores, un número inferior a los 450 previstos inicialmente, si bien los 50 restantes se necesitarán cuando comience el proceso de dejación de las armas. Los 400 observadores tendrán que realizar más actividades de logística, ya que abarcarán un número mayor de lugares. Los gastos relacionados con la dejación de las armas se aplazarán hasta que comience ese proceso. En general, no se prevé un aumento de las necesidades de recursos para realizar las actividades previstas en el protocolo.

Por otra parte, dado que la estructura, la composición y el despliegue del mecanismo tripartito siguen siendo los mismos, la recomendación que figura en el párrafo 36 de mi informe del 18 de agosto de 2016, relativa a la distribución de los costos de activación y funcionamiento del mecanismo, que fue aprobada por el Consejo de Seguridad en su resolución 2307 (2016), sigue vigente. El apoyo a que se hace referencia en el párrafo 2 de esa resolución se prestará cuando se preparen las zonas y los puntos para la dejación de las armas por las FARC-EP.

Observaciones

La verificación de la separación temporal de las fuerzas es viable desde el punto de vista técnico, y también lo es porque ambas partes están verdaderamente decididas a lograrla. Puede sorprender que, en medio de la crisis política que puso en tela de juicio la validez del Acuerdo Final, las dos partes, y especialmente las FARC-EP, hayan sido capaces de ponerse de acuerdo sobre la separación de las fuerzas en tan poco tiempo, lo cual refleja una intención clara de poner fin al conflicto. También refleja el alto grado de confianza que se ha generado a lo largo de los años de negociaciones en La Habana, y la interacción positiva sobre el terreno entre las fuerzas armadas y las FARC-EP. También se deriva de la convicción compartida por ambas partes de que el retorno al conflicto sería el resultado más desfavorable.

La determinación de dejar atrás el conflicto no es exclusiva de las dos partes. Se percibe en las declaraciones tanto de quienes se oponen al Acuerdo como de sus partidarios, y en las consignas repetidas por quienes se han manifestado pacíficamente por las calles de Colombia. En todo caso, el compromiso con la paz en todo el país ganó fuerza y adeptos con el plebiscito, con lo que se ha reforzado el consenso en torno a la presencia de la Misión.

Desde ese punto de vista, es significativo y prometedor que, después de dos años de conversaciones preliminares, el Gobierno y otro grupo armado —el Ejército de Liberación Nacional (ELN)— anunciaran el 10 de octubre de 2016 en la República Bolivariana de Venezuela el inicio formal de sus negociaciones, cuya etapa pública comenzará en Quito el 27 de octubre. Aprovecho esta oportunidad para felicitar al Brasil, Chile, Cuba, el Ecuador, Noruega y la República Bolivariana de Venezuela por asumir la responsabilidad de apoyar este nuevo proceso tan importante.

Las partes han acordado que se empezará a verificar la separación de fuerzas a principios de noviembre de 2016, una vez concluida la formación como observadores de los miembros de las FARC-EP participantes en el mecanismo de

monitoreo y verificación. En el momento de redactar el presente informe, la Misión tenía 152 observadores desplegados en la capital —Bogotá— y en ocho regiones. Dado el nivel de los preparativos logísticos, la Misión está en condiciones de incorporar inmediatamente a otros 68 observadores, lo que le permitirá poner en marcha las actividades de verificación con seis observadores y con personal civil en cada una de las sedes locales. Sin embargo, es importante que la capacidad de la Misión aumente rápidamente. Aprovecho esta ocasión para reiterar mi agradecimiento a los miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y a otros países que han puesto observadores a disposición de la Misión. Su apoyo constante en las próximas semanas será crucial.

Como se indicó anteriormente, el protocolo del 13 de octubre de 2016 tiene por objeto consolidar, en particular mediante la verificación internacional, el cese al fuego y de las hostilidades bilateral declarado el 29 de agosto por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Se aplicará hasta que entre en vigor el Acuerdo sobre Cese al Fuego y Dejación de las Armas, junto con el Acuerdo Final que ambas partes se han comprometido a modificar mediante el diálogo político para reflejar los resultados del plebiscito del 2 de octubre.

Ese diálogo político empezó después del plebiscito y continúa en el momento de redactar el presente informe. El Gobierno de Colombia y las FARC-EP han subrayado que su objetivo es llevar adelante un proceso dinámico que conduzca a ajustes, aclaraciones o rectificaciones en el Acuerdo Final, seguido de la entrada en vigor de un nuevo Acuerdo con modalidades que maximicen su legitimidad.

En sus conversaciones con el Gobierno, las FARC-EP y otros grupos colombianos que respaldan el Acuerdo o se oponen a él, la Misión ha insistido en la necesidad de que el cese al fuego se sustente en un proceso político sólido que culmine cuanto antes en un acuerdo con una base amplia. He recalcado ante los principales dirigentes, tanto en público como en privado, la necesidad de actuar con flexibilidad a fin de recabar apoyo para los acuerdos de paz y no perder el impulso del proceso de paz, algo que pondría en peligro todo lo que se ha construido pacientemente a lo largo de los años.

Reconozco las dificultades que conlleva lograr el consenso. Todas las partes tendrán que demostrar sensatez política para superar las divisiones que ha puesto de manifiesto el plebiscito.

Permítame que insista en que, en el contexto actual, la pertinencia de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia es, si acaso, aun mayor. Su presencia contribuye a fomentar la confianza del pueblo en que, por complejo que pueda ser el diálogo político en curso, se ha llegado a un punto sin retorno en la búsqueda de la paz en Colombia.

El Consejo de Seguridad ha apoyado el proceso de paz en Colombia de forma unánime y resuelta. Recomiendo que acceda a la solicitud del Gobierno de Colombia y las FARC-EP de que se autorice a la Misión a verificar la aplicación del protocolo de cese al fuego firmado el 13 de octubre de 2016. Como he expuesto en los párrafos anteriores, esa solicitud es plenamente compatible con el mandato establecido en la resolución 2261 (2016) y con mis recomendaciones sobre la estructura, las tareas y la composición de la Misión, que se aprobaron en la resolución 2307 (2016).

Agradecería que la autorización se concediera cuanto antes para que la Misión pueda obtener de la Asamblea General, sin demora, los recursos que necesita para responder a las altas expectativas de la sociedad colombiana.

(*Firmado*) **BAN** Ki-moon